

地域福祉推進における実践と政策の連関について

—— 地域福祉推進の仕組みとしての障害者自立支援協議会の可能性 ——

隅 河 内 司

〔抄 録〕

人権と生存権を守る社会福祉を基底とし、地域の生活問題について行政の公的責任や役割を問いながら、住民主体の住民自治により実現するものが地域福祉である。その推進には、市民と行政との協働による政策形成の仕組みが確立され、地域での福祉実践と政策の連関を深めることが求められている。

このため、障害福祉領域において、開発機能を仕組みとしても持ち、実践と政策の連関の場となる地域自立支援協議会に焦点をあて文献研究により探求した。

結果としては、現時点では、行政の関与も含め仕組みとしては構築され、目指す方向の意識づけもされているが、施策化・事業化に至ったケースは少なく、関係者間で成功体験を共有できていないことが明らかになった。

今後、実践と政策の連関の深化に向け、市民と行政の協働が一層求められる。

キーワード：地域福祉，住民自治，実践と政策の連関，地域自立支援協議会

1 基礎自治体を取り巻く環境の変化と地域福祉

わが国の社会福祉政策は、1973（昭和48）年の第1次石油ショック以降、高度経済成長の終焉に伴って、1979（昭和54）年に閣議決定された「新経済社会7か年計画」、第二次臨時行政調査会の答申（1981年）、社会福祉改革の基本構想」の提言（1986年）、その具体化を検討した福祉関係三審議会合同企画分科会がまとめた「今後の社会福祉のあり方」（1989年）という一連の方針を基にして、福祉国家をめざす方向から市場原理の導入や行政の縮小化、受益者負担を前提とした民間主導の供給システムを基本とする新自由主義と「小さな政府」をめざす方向に転換されていった。

一方、1990年代に入って地方分権が本格化し、地方分権推進法の制定（1995年）や地方分権推進計画の策定（1998年）に続き、1999年（平成11年）に、いわゆる「地方分権一括法」が成立した。この法律は、従来の集権型行政システムから分権型行政システムへの転換に向け

て、地方への税源移譲、地方交付税、国庫支出金制度の改革からなる「三位一体の改革」の具現化とその受け皿としての「小さな政府」を選択することにより、財政再建を果たすための手段として市町村合併を強力に推進するものであった⁽¹⁾。

また、2000年6月、「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」、いわゆる「社会福祉法」の中に、「地域福祉」が法律上初めて明記され、地域福祉が社会福祉の基本的方向に据えられるようになったが、それは、新自由主義による「小さな政府」や民営化・規制緩和をめざす分権化に呼応した形で社会福祉・地域福祉政策が進めることを意味し、地域福祉が「社会福祉の市場化」を進める社会福祉基礎構造改革の一環として、効率的な社会福祉の政策運営を担わされる危うさを孕むものでもあった。

こうした状況の中、地域という視点に立って福祉をどのように捉え、地域における生活課題をどのように解決していくのか。そして、個人の尊厳が守られ生活に不安をもたずに誰もが安心して生き生きと暮らせる地域社会をつくるために必要なこととは何かが、今問われている。

それでは、地域福祉をどのように捉えるのか。真田氏は、地域福祉の対象を「地域にある社会福祉の対象ケース」と「社会福祉の対象とはされていないが住民の生活問題でとりわけ生活の共同的再生産に関わって生じている諸問題」としているが、このことは、住民主体の原則と公的責任のあり方を相互に追求していく必要性を現したもので、地域社会を固定的に捉えるのではなく、地域福祉の阻害要因と促進の原動力をあわせもつ有機的な存在として把握し、変化する社会構造の中で地域住民がどのように主体的に取り組むかを問題にしている⁽²⁾。

そもそも社会福祉政策はその性格から中央集権的ではあるが、地方自治体にとっても、地域の福祉ニーズの把握と予測、相談機関や施設などの社会資源の状況、人材の育成・確保などは、重要な政策課題である。地域の固有性を基盤に国の法や制度をどのように展開するのか、地方自治体の福祉政策と住民主体による地域福祉政策の形成、運営が試されるのである。

これらのことから現状の地域福祉と地方自治との関係を考えると、市場原理の導入、行政の縮小化、受益者負担を前提とした民間主導の供給システムなど、新自由主義的な地域福祉政策に対抗するためには、地域の民主主義の力である「住民主体」の力が必要である。逆に「住民主体」の力がなく、地域の民主主義が成熟していなければ政策主体の発想どおりの地域福祉が展開されてしまうだろう。岡崎祐司氏は、自治体福祉行政の水準が低ければより多くの課題が地域福祉に持ち込まれ、「住民自治」の力である「地域課題を住民自ら把握し、その対応について自らの意思で決定する力」が弱い中では住民主体の形成を図ることも困難になると指摘した。また、地域福祉と地方自治は相互に影響し合うことから自治体福祉行政の水準と地域福祉の水準は不可分であり、地域福祉の主体形成における「住民自治」の重要性を主張するとともに、地域福祉と住民自治は互いに高めあう循環の関係にあるとしている⁽³⁾。

今後の地域福祉の推進に向けては、自治体は住民活動と一線を画すのではなく、地方自治の観点から住民自治の向上を図るため、住民の要求・提案を受け止めて住民主体の政策展開を追

求するとともに、その基盤となる情報収集、場や機会の確保など制度保証に積極的に取り組まなければならない。そして、そのことは自治体福祉行政の向上にもつながるのである。

以上、地域福祉を取り巻く環境を背景として、地域福祉の対象を明らかにし、住民主体の視点から公的責任など地域福祉と地方自治との関係を述べてきた。これらのことから、本論文における「あるべき地域福祉」とは、「人権と生存権を守る社会福祉を基底とし、現時点で存在する社会資源や既存の施策・制度の枠組みだけを前提とするのではなく、行政の公的責任や役割を問いながら地域住民の生活問題を解決し、豊かな生活へと発展させるものであり、様々な矛盾・対立を乗り越えて、成熟した地域関係を築くために地域住民が主体となって創り上げる住民自治により実現するものである。」と整理しておきたい。

2 地域福祉推進としての実践と政策の連関

前述した「あるべき地域福祉」を推進するための方策として、福祉実践と政策との連関は不可欠であるが、このことに触れる前に、まず実践と政策が結び付くプロセスである政策形成について整理しておく。「政策」についてはいろいろな捉え方があるが、一般的には、「①政治の方策、②政府・政党などの方策ないし施政の方針（広辞苑）」とされている。また、地方自治体では行政の各分野における基本的な目標、方向性を定める「狭義の意味での政策」と、それを実施するための具体的な取り組み方向や内容を示す「施策」、そしてその下の個別「事業」から構成するとしているところがほとんどである。本論文においては、基礎自治体を対象とすることから、「政策」とは「基礎自治体が目標となるビジョンを実現するために具体的に行う施策、事業」ととらえることとする。

社会福祉は国においては重要な政策であり、地方自治体にとっても予算配分や人員配置を含め、大きなウエートを占める政策である。政策は政策主体が行い、地方では地方自治体とその主体となる。地方自治体は生活課題を発見したからといって、また住民からの要望があるからといって無条件で政策を展開するわけではなく、政策は財政事情や住民生活への影響、効果など、対立・矛盾する様々な意見を調整しながら形成されるものである。

社会福祉における実践や制度は、住民、当事者の生活実態や要求に合致しなければ意味がないが、政策主体者は国民の生活実態や要求に即して政策展開を図るというよりも、財政抑制など社会統治の観点から政策化を試みる。また、地域福祉の公的責任のあり方においても同様であり、要求を実現させる行動など地域住民の運動力が基本となって行政の役割を導き出し、決定がされるのである。したがって政策が住民、当事者の生活実態や要求に合致するようにするためには、住民レベルでの運動展開が必要となるのである⁽⁴⁾。

このように地域福祉においては、当事者と家族の限界性を踏まえた上で、権利としての生存権保障や公的責任の視点から炙り出される生活問題を対象としながら、課題解決や軽減・緩和

のために展開される地域福祉の「実践」とその裏づけとなる制度・施策・サービスなどの「政策」とが緊密に連関することが不可欠である。それは住民の問題意識に基づく行動を原動力として、その行動を自らも地域住民である福祉専門職が支え展開する「実践」と住民自治の実現をめざす行政の「政策」とが関わりあってつながるものである。また、その方法論としては、福祉専門職も含めた地域住民と行政との協働が挙げられるが、その協働のあり方や中身が問われることはいうまでもない。

以上、筆者の問題意識を示すとともに、立脚する理論や考え方について述べてきた。次に本論文のテーマである「地域福祉推進における実践と政策の連関」について、障害福祉分野に焦点をあて、具体的な事例として障害者地域自立支援協議会を取り上げ、実態はどのようなになっているのか、実践と政策の連関の視点からその実効性について検証する。

3 障害者自立支援協議会の位置付け

2010年（平成22年）12月に公布された「障がい者制度改革推進本部等における検討を踏まえて障害保健福祉施策を見直すまでの間において障害者等の地域生活を支援するための関係法律の整備に関する法律」（以下「整備法」2012年4月1日施行）により障害者自立支援法が一部改正され、障害者自立支援協議会（以下「自立支援協議会」）が法定化された。その結果、改正後の障害者自立支援法第89条の二第1項では、「地方公共団体は単独で又は共同して、障害者等への支援の体制の整備を図るため、関係機関、関係団体および障害者等の福祉、医療、教育又は雇用に関連する職務に従事する者その他の関係者により構成される『自立支援協議会』を置くことができる」とされ、同条第2項では「自立支援協議会は、関係機関が相互の連絡をとることにより、地域における障害者等への支援体制に関する課題について情報を共有し、関係機関等の連携の緊密化を図るとともに、地域の実情に応じた体制の整備について協議を行うものとする。」と明記された。さらには、同法第88条第7項において「市町村は、自立支援協議会を設置したときは、市町村障害福祉計画を定め、又は変更しようとする場合において、あらかじめ、自立支援協議会の意見を聴くよう努めなければならない。」と障害福祉計画につなげる役割が示された。

その後、2012年（平成24年）6月に公布された「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律」により、2013年（平成25年）4月から障害者自立支援法が「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」（以下「障害者総合支援法」）と法律の名称を含め障害者の定義に難病等を追加するなど一部内容が変更されることになった。その中で「自立支援協議会」は、名称の規定がなくなり、単に「協議会」とされるとともに、設置については「置くことができる」から「努めなければならない」と位置づけが強化された。

このように障害者の地域生活を支援するための仕組みが法的に裏付けられたことにより、障害者や関係者、地域住民は具体的に行政と協働して、生活課題を解決するための場を得たこととなった。

自立支援協議会には、市町村レベル（圏域等複数の市町村による共同設置も含む）の「地域自立支援協議会」とその地域自立支援協議会に対して、システムづくりへの助言や広域調整、研修を含めた人材育成などの役割を担う都道府県レベルの「都道府県自立支援協議会」がある。地域自立支援協議会は、「自立支援協議会の運営マニュアル」（以下「運営マニュアル」（2008年 日本障害者リハビリテーション協会）では、「個別事例から障害者のニーズや地域実情を把握し、障害者のニーズに合わせて複数のサービスを結びつけて調整することや社会資源の改善、開発等を行う相談支援の中核的な役割を担うものである。」と位置付けられている。ここで言う「相談支援」とは個人の尊厳と社会、経済、文化活動への参加の機会を保障するために、サービス調整や社会資源の改善、開発等を行うことであり、障害者がより豊かに地域生活を送ることができるように、個別の生活課題から個別のニーズを見つけ出し、それを解決するために支援することである。その際、障害者自立支援法や介護保険法の範囲に限らず、他の様々なサービスを活用することも含め単に利用者の生活ニーズと社会資源とを結びつけるだけではなく、本人の主体力の向上や家族への働きかけ、社会的問題などへの対応を図ることもその範囲としている⁽⁵⁾ことに留意すべきである。

つまり、相談支援の基盤となる地域自立支援協議会は、利用者のニーズと社会資源を結び付けることはもとより、本人が主体的に生活課題を解決していく力を高めたり、家族関係や社会に働きかけをすることを支える場であり、行政との関係という避けて通れない課題を乗り越えて政策実現を図る場であると理解すべきである。

4 地域自立支援協議会の機能

地域自立支援協議会は、「運営マニュアル」の中で、情報機能、調整機能、開発機能、教育機能、権利擁護機能、評価機能の6つの機能を持っていると示されている。

情報機能については、潜在化した情報を顕在化させる機能と情報を発信する機能により情報の共有化を図ることを目的としている。それぞれの機関が行った相談支援活動の内容、結果はその相談に関わった人にしか見えず、課題として残されている場合には、地域に顕在化されて初めて地域の課題として認識されるものとなる。情報を共有することで、個人の生活のニーズを明らかにするとともに、そのニーズに対して地域がどこまで対応できたのか、限界も含めた地域診断につながるのである。

調整機能としては、地域自立支援協議会は保健、医療、福祉、教育、労働などの分野を超えたネットワークの中で、それぞれの専門性や資源に関する情報の共有化や整合性について調整

することが求められる。また、地域課題の解決に具体的に取り組む場合の整理や連携、さらには障害福祉計画の策定や進行管理に関わる調整も求められる。

教育機能について、教育はその人が持つ能力を伸ばす一連の過程であり、地域自立支援協議会はそのに関わる利用者、支援者、地域の人々の無限の可能性を引き出す場となる。ここでは、構成員の資質向上に必要な研修が行われるほか、多様な人材が交流する会議や実践など様々なプロセスが研修の場面であり、活動報告のための分かりやすい資料づくりやプレゼンテーション、支援のためのネットワークづくりや社会資源開発など、構成員にとっては実践的な研修機会となる。また、困難事例等に関連して行政と市民・民間の関係者が同じ研修機会をもつことで、目標に向けて共通のイメージをつくることができるなど地域の問題解決能力を促進させることにもつながるものである。

権利擁護機能としては、地域自立支援協議会はノーマライゼーションの理念とソーシャルインクルージョンの視点で組織化され、障害のある人も含め誰もが差別や区別されることなく、地域の中でその人らしく生活できる仕組みづくりのための課題を協議する場として位置づけられる。それは、利用者だけではなく地域住民全体に対して生活者としての権利を擁護することを意味しており、本人ニーズの具現化と権利侵害防止の視点を重視するなど権利擁護システムの構築に寄与するものである。

評価機能により地域自立支援協議会が一連の成果情報を一つに集約し、評価することで、その価値が明らかになるとともに今後の課題も見えてくる。ミクロレベルでは、個々の相談支援プロセスに関する評価システムが必要である。具体的には評価基準（指標）の提示、利用者満足度調査の実施、データ累積化、苦情受付及び処理体制の整備などが例として挙げられる。また、メゾレベルでは、地域にある施設や機関などフォーマルな社会資源、ボランティアグループや障害者団体等のインフォーマルな社会資源に関する評価システムを整備する必要がある。具体的には、活動実践報告や調査結果の解析、利用者調査などが例として挙げられる。さらに、マクロレベルでは、市町村などの行政運営や法制度に関して、制度や施策の実務的な適正性を利用者に最も近い立場である地域自立支援協議会から評価し、提案するシステムの整備が必要である。具体的には、障害福祉計画や毎年の障害福祉施策・事業に対して現場レベルでの実効性を示す基礎資料の提示、実践活動の成果・課題を行政関係者と情報交換できる場や機会の設置などが挙げられる。

開発機能としては、社会資源の開発・改善機能が挙げられる。地域にはフォーマルな資源やインフォーマルな資源、形のある資源や形のない資源などの様々な資源があるが、現存する資源だけでは解決できない困難事例も多くあるため、更なる資源の開発・改善が求められている。資源開発・改善のプロセスは、「①個別支援会議を通じて、個人の課題を個々の課題にとどめず共有化し、地域の課題として集積し、②専門部会（プロジェクト）を設置し、実現の可能性を検討し、③全体会を通じて提案していく」となるが、資源の開発・改善にあたっては、

予算化や制度の創設など施策化・事業化が必要なものもある。地域自立支援協議会は市町村や事業主体等に提案するなど、実現に向けた働きかけをすることが期待されている。

以上、6つの機能のうち、筆者は特に開発機能に注目している。社会資源の開発・改善にあたっては、前述したとおり予算化や制度の創設など施策化・事業化に向けた取り組みも必要になる。福祉における施策や事業は、住民や当事者の生活実態に合致したものでなければ意味がない。住民や当事者が主体となって炙り出した地域課題を解決するためには、住民と当事者を含めた地域の関係者が行政と共に施策化・事業化に向けて行動することが求められる。このプロセスが開発機能である。地域自立支援協議会が真の意味で住民主体の政策形成の場となるのか、そして、筆者が求める「実践」と「政策」を結びつける場となるのかは、開発機能が仕組み・ルールとして定着し、十分に機能するか否かにかかっている。

5 地域自立支援協議会の運営

地域自立支援協議会の運営については、「運営マニュアル」の中では、標準的な組み立てとして、会議の設置と役割等を示しながら紹介している。その会議は、重層的であり、個別支援会議、定例会、全体会、専門部会（プロジェクト）、事務局会議（運営会議）となっている。具体的な役割は以下のとおりである。

個別支援会議は、個々の障害者の課題解決やサービスの利用調整のために本人、家族、相談支援事業者及びサービス事業者等の関係者が集まって協議する場である。個別支援会議では、掘り起こされたり、つながってきたニーズに対してチームで対応するが、すぐに解決できない個人のニーズを課題として共有し、それを集積して地域の課題とし、新たなサービスや施策に結び付けていく役割を期待されている。

定例会は、個別支援会議など相談支援事業者の活動報告を中心に、参加者が地域の現状や課題などの情報共有を行う場である。メンバーは現場の実務者レベルが中心となり、開催の頻度は毎月が望ましいとされている。そこでは、地域の実態や課題、社会資源の状況等を集約し、評価することで、係わる関係者しか見えない課題を地域で共有することが重要とされている。

全体会は、定例会や専門部会（プロジェクト）で積み上げてきたことについて、年2～3回程度、地域の代表者が集まって、意思決定や確認をする場である。メンバーは施設長や各機関の管理者、団体の代表者等で構成される。全体会は地域自立支援協議会の計画や方向性等を協議するとともに、全体の活動内容を整理し、まとめることで地域課題やその解決策としての政策提言について共有化を図る役割を担っており、いわば日常活動を総括する場であり、政策提言の場である。

専門部会（プロジェクト）は、個別支援会議から持ち上げられた地域の課題のうち、事務局会議（運営会議）や定例会で協議すべきと判断された課題について、関係者が集まり比較的少

人数で検討を深めていく場であり、障害別や地域別、課題別などテーマごとに地域の実情に合わせて、適時設置されるものである。そこでは、情報共有や単に議論だけをするのではなく、課題ごとに検討し、課題解決のための調査研究や政策提言等の具体的な結果を出すことが求められている。

事務局会議（運営会議）は、協議事項や提出資料の調整など各会議の準備をしたり、地域自立支援協議会の運営全体について協議する場である。メンバーは行政、相談支援事業者を中心に地域のコアなメンバーが想定される。いわば、事務局会議は自治体の予算編成など行政管理システムや行政等の動きを意識して、協議会全体の運営や地域づくりに係わる戦略を検討する場である。

以上が地域自立支援協議会の標準的な組み立てとして示されているが、これらを運営する視点についても「運営マニュアル」の中で述べられている。地域自立支援協議会の運営視点については、① 共通の目的をもつ、② 情報の共有、③ 具体的に協働する、④ 地域の関係者によるネットワークを構築する（官と民が協働するシステムの構築）が示されている。

このことは、地域自立支援協議会において目的を達成できるような運営がされるかどうかは、構成員による協働のあり方次第であることを表している。地域自立支援協議会の運営では、行政と民間の協働、他業種・他職種間の協働により、実効的かつ意味のある真の連携が醸成されなければならない。それは形式的な会議に、形式的な構成員として単に出席するのと違い、個別支援会議で具体的に検討する経験を積み重ねたり、定例会で情報を共有したりすることを通じて徐々に連携が深まり、そして、協働の成功体験を積み重ねることで地域の支援力が高まり地域福祉が一層推進することになるのである。

自治体障害福祉政策を発展させるためには、住民自治の推進として、市民と行政との協働により、住民の生活課題を起点にケース検討やサービス調整、社会資源の改善、開発等を行う「相談支援」の充実に取り組むことが重要であり、必要な施策化・事業化を実現させる「地域支援システム」を構築することが求められている。このことは、協働原理に基づいて運営がされる個別支援会議の中で、個人の生活課題から必要なニーズを調整し、その取り組みの集積から地域の実態や課題を把握し、専門会議で調査研究し、全体会で調整し政策提言していくという地域自立支援協議会の運営にまさに合致するものである。このように地域自立支援協議会は、地域福祉を実現するための有効な仕組みであり、実践と政策の連関を実現する協働の場である。

6 地域自立支援協議会の現状と課題

それでは、現状はどうなっているのだろうか。市町村レベルで運営される地域自立支援協議会を研究対象とした調査はほとんどないが、統計データとしては直近の「厚生労働省障害福祉課調べ（平成 22 年 4 月 1 日現在）」が現状を捉えていると言えるだろう。

この結果については「地域自立支援協議会活性化のための事例集」(以下「事例集」2011年特定非営利活動法人北海道ケアマネジメントネットワーク、厚生労働省助成事業：平成22年度障害者総合福祉推進事業)に示されている。設置状況については、地域自立支援協議会の設置割合が85%、課題解決のための調査研究や施策提言等の具体的な結果を出すことが求められる専門部会(プロジェクト)についても63%の協議会で設置されるなど体制整備は図られている。また、事務局の運営方法についても直営で実施している協議会が79%と行政も深く関与している状況が数字上見て取れる。

しかしながら、筆者は、実践と政策の連関である「相談支援」を支える地域自立支援協議会の実態について、法定化の趣旨や「運営マニュアル」に示されるような内容には至っていないのではないかと考えている。確かに前述したように設置や行政の関与の状況など体制整備は図られているようであるが、住民自治の下で「相談支援」を充実させるためには、地域自立支援協議会が「既存の施策・制度を前提とするのではなく、公的責任や役割を問う」視点を重視し、政策形成を積極的に進める場とならなければならない。

また、行政もただ関与するだけではなく、目に見える成果や地域住民が主体となるための制度保障など基盤づくりに積極的に取り組まなければならないし、住民主体の地域福祉を推進する覚悟を示さなければならない。確かに地域自立支援協議会は法定化され位置づけが強化されたが、今後、地域福祉の推進の一つの手がかりとなるのか、また、自治体障害福祉政策の充実に向け、「相談支援」が充実するかどうかは、その基盤となる地域自立支援協議会の活性化にかかっていると言っても過言ではないだろう。以上のことを踏まえ、次に地域自立支援協議会の可能性について具体的な調査結果をもとに分析し、課題を明らかにしてみたい。

7 地域自立支援協議会における実践と政策の連関の実態 ——「障害者自立支援協議会アンケート」から——

「障害者自立支援協議会アンケート —— 自立支援協議会の運営と相談支援 ——」(以下「アンケート調査」)は、筆者が委員として関わる相模原市障害者自立支援協議会が、相模原市の協力を得て実施したものである。(資料参照)

(1) 調査概要

① 調査主体

相模原市障害者自立支援協議会(事務局：相模原市社会福祉事業団)

② 調査目的

相模原市障害者自立支援協議会が検討する「相模原市における相談支援体制整備のあり方」

の基礎資料とするとともに、地域課題を解決するための地域自立支援協議会における組織体制及び機能のあり方について他市の状況を把握するために調査を実施した。

③ 調査内容及び実施期間・方法

調査内容としては、各市の概要や地域自立支援協議会の運営・機能、障害福祉計画との関係、相談支援事業所や相談支援体制、個別ケース検討の実施、事業化・施策化に関わる項目とその他自由記述を合わせ、全部で21の設問となっている。

調査の実施期間は、平成23年2月8日から2月28日である。

調査は、質問紙を郵送し、回答は郵送または電子メールでの受ける方法で行われた。

④ 調査対象

調査対象は、人口10万人以上（東京23区を除く）の市。

⑤ 回答結果

調査対象267市のうち、202市より回答を得た。回答率は75.7%であった。

(2) 分析の枠組み

分析の枠組みとしては、本論文のテーマである「地域福祉における実践と政策の連関」が地域自立支援協議会において実証されているかを明らかにするため、「住民の生活問題を起点にして検討、整理された地域課題について、解決のための施策化・事業化を行う」という社会資源の改善、開発、つまり地域自立支援協議会が持つ開発機能に着目し項目を設定した。具体的には、地域自立支援協議会の中で、解決すべき課題が個人の生活問題から掘り起こされ、発信され、つながってきたものかどうかという視点、また、その対応について支援計画の立案実施や地域課題の確認はもとより、すぐには解決できない個別ニーズの集積や解決に向けた取り組みが福祉、医療、保健、教育、雇用等の様々な領域の関係者の関わりにより行われているかどうかという視点、さらには、地域課題の解決を図るための具体的な仕組みである障害福祉計画との関係性という視点、そして、最も重要な点として具体的に解決すべき課題に対する施策化・事業化の有無とその原因に着目して項目を設定した。こうした課題抽出、計画への反映、施策化・事業化という一連の政策形成プロセスの実態的な視点のほかに、組織の位置づけや機能、政策主体者として意向、関わる人の思いなど政策形成プロセスに影響を与える要因についても重要視し、次のとおり分析の枠組みを設定した。①生活問題を顕在化させるケース検討の状況、②施策化・事業化を達成する仕組みとルール、③施策化・事業化の達成、成果、④組織の位置づけと機能、⑤政策主体である行政の関与の度合い、⑥運営にあたっての関係者の意識の6点である。これらの分析の枠組みを踏まえ、「アンケート調査」の設問（全21項

目) から関連する設問を 14 項目選択し、分析を試みた。この分析の枠組みと「アンケート調査」の設問の関係は、以下のとおりである。

《図表 1》

分 析 の 枠 組 み	質 問 項 目
① 生活問題を顕在化させるケース検討の状況	問 15 個別ケースの検討状況 問 16 個別ケースの検討後の対応
② 施策化・事業化を達成する仕組みとルール	問 8 自立支援協議会の障害福祉計画への関与 問 9 障害福祉計画への反映
③ 施策化・事業化の達成、成果	問 17 個別ケースの施策化・事業化 問 18 個別ケースの施策化・事業化できた要因 問 19 個別ケースの施策化・事業化できなかった要因
④ 組織の位置づけと機能	問 4 自立支援協議会の位置づけ 問 5 重要視する自立支援協議会の機能
⑤ 政策主体者である行政の関与の度合い	問 3 自立支援協議会の運営方法 問 6 運営の所管する部署の職員の関与
⑥ 運営にあたっての関係者の意識	問 7 円滑な運営のための要素 問 10 関係者の意識向上のための効果的方法

(3) 結果と考察

① 生活問題を顕在化させるケース検討の状況

実践と政策の連関の具体的な取り組みである「相談支援」において、起点となる生活問題の発見やその解決のための検討・調整が地域自立支援協議会で実際に行われているかということは重要な視点である。調査では、個別ケースなどの検討状況（問 15）は、全体としては「行っている」が 144 件（71.3%）と多く、開催頻度において、数の多少はあるが、恒常的に行われている状況がわかる。

開催目的（複数回答）では、「情報共有に関すること」が 93 件（38.3%）、「制度化されたサービスの調整に関すること」が 62 件（25.5%）となっており、情報共有とサービス調整がケース検討会の主流となっている。また、その他の回答からは実際に行われた支援の振り返りやスーパービジョン、相談支援事業所の評価、事例を通しての資質の向上などの場として地域自立支援協議会を捉えていることが伺える。

こうした結果から、地域自立支援協議会が審議会的な役割だけを果たしているのではなく、具体的な検討を行っていることが明らかになった。しかしながら、その内容は前述のとおり情報共有やサービス調整が主となっており、開催目的の回答の中で「社会資源の開発、発掘に関すること」と「事業化・施策化に関すること」を合わせると計 69 件（28.4%）と 3 割弱に留まっていること、また、個別ケース検討で解決が出来なかった場合の対応（問 16）について、最も多い対応として「部会やワーキングを活用し、専門的に研究する」と「市へ提言、要望する」の合計が 16 件（21.0%）で 2 割程度と低いことから、現状では社会資源の開発、発掘など、問題解決に迫る運営については不十分な状況となっている。

② 施策化・事業化を達成する仕組みとルール

施策化・事業化を達成するには、障害福祉計画と地域自立支援協議会との緊密な関係が求められる。法定化により障害福祉計画を定める場合などにはあらかじめ自立支援協議会の意見を聴かなければならないとされ、障害福祉計画への自立支援協議会の関与を求めている。

現状は、各市の障害福祉計画に地域自立支援協議会がどの程度関与しているのかの問い（問 8）については、調査では、「策定検討組織への関与がある」が 63 件（25.5%）、「進行管理への関与がある」が 60 件（24.3%）となっており、策定段階、あるいは策定後の段階での関与が見られる。また、「政策提言するルートがある」が 53 件（21.4%）あり、その他の回答からも今後の関与を予定する市が多数あることや、構成員が策定委員を兼ねるなどの間接的関与の例も示されていることから、「関与していない」の 39 件（15.8%）を除いて 8 割以上の市で、地域自立支援協議会の障害福祉計画への関与の仕組みが出来きつつあると考えられる。

一方、施策化・事業化のルールとして、障害福祉計画への反映や施策化・事業化する用意があるかの問い（問 9）については、自立支援協議会で検討した案件を「施策化・事業化することを前提に取り扱う」、「検討項目として取り扱う」、「参考意見として受け止める」の回答を合わせると全体の約 90% となり、施策化・事業化への「一定の道筋」が出来ていることが見て取れる。しかし、その中でも「施策化・事業化することを前提に取り扱う」が 35 件（17.3%）となっているように、必ずしも施策化・事業化が実現するというわけではない。法定化されたことを踏まえ、いずれの協議会でも障害福祉計画との関係性を深める仕組みや施策化・事業化に関わる具体的なシステムを模索している状況である。

③ 施策化・事業化の達成、成果

それでは、地域自立支援協議会を通じて施策化・事業化された事例はあるのか。個別ケース、処遇困難ケースの検討からの施策化・事業化（問 17）については、「ある」が 42 件（20.8%）、「ない」が 110 件（54.5%）であり、施策化・事業化されたケースは少ない。施策化・事業化できた要因（問 18）としては、複数回答有ではあるが、「従前からの課題であった」が 29 件（33.3%）、「予算的に対応できた」が 20 件（23.0%）と両方の回答で半数を超えた。

施策化・事業化される前提としては、その提案が地域の課題として住民や行政内部に十分に理解がされていることが必要であり、それにより予算も確保しやすくなるだろう。施策化・事業化できた要因で「従前からの課題であった」という回答が多数あったことは、その課題がその地域では十分認識されていたものの、検討されていた事業計画が不十分であったか、あるいは解決するための制度設計や事業の仕組みなどの検討が進んではいたが財政事情等によって見送られていたものと考えられる。

一方、施策化・事業化できなかった要因（問 19）としては、それぞれの回答数は平均的であった。また、その他の回答では、設置から日が浅いなどの理由で施策化・事業化の取り組み

をしていないことや行政側に提言を受け止める仕組みがないこと等が理由として示されている。

施策化・事業化の達成については、その可否に関わらず、既存制度の状況や財政事情が最大の要因として考えられるが、同時に事業の熟成度や効果、公共性など事業計画自体の検討がしっかり行われているかどうかとも施策化・事業化の成否に関わってくる。今後、地域自立支援協議会が施策化・事業化を推進する場として一層活性化するためには、官民を問わず協議会を構成する関係者が問題を的確に把握し、既存制度等の不十分な状況を科学的に明らかにするとともに、補助金や助成金等特定財源の確保、戦略的なモデル事業の企画実施など政策形成に関するノウハウを蓄積し、向上させることが求められている。

④ 組織の位置づけと機能

地域自立支援協議会が実践と政策の連関を進める場となるには、最も高い壁である施策化・事業化についての位置づけを得ているかどうかが問われる。自立支援協議会の位置づけ(問4)については、「地域課題を事業化・施策化につなげる場」が94件(46.5%)と半数近くを占め、他の「情報交換の場」、「行政サービスの調整を含めたケアマネジメントを行う場」、「審議会的な役割を果たす場」の回答を大きく上回っている。

一方、重要視する自立支援協議会の機能(問5)の問いの中では、複数回答有ではあるが、「情報機能」と「調整機能」の回答が3分の2を占め、「開発機能」は13%程度に留まっており、組織としての位置づけと実際に果たしている機能とのギャップが見られる。

このことは、「運営マニュアル」や法定化によって障害福祉計画への自立支援協議会の関与が明示された影響もあり、将来的な方向性を示す意味も含めて回答した結果と考えられる。実際の場面では、「情報交換の場」、「サービス調整等の場」という段階を超え、活動を積み重ねていく中で浮き彫りになった課題解決のために、具体的に取り組みを進める場として運営されているところもある。また、取り組みは行われていないが「施策化・事業化につながる場」とする必要性を感じている関係者も少なくない。いずれにしても、社会資源の少なさや財政事情から思うようなサービス提供や施策・事業の展開できないと考えてきた関係者にとっては、それを打開する仕組みとして地域自立支援協議会に大きな期待を寄せていることは間違いないだろう。

⑤ 政策主体者である行政の関与の度合い

施策化・事業化を図るためには、政策主体者である行政の関与の度合いが問題となる。自立支援協議会の運営方法(問3)では、「市直営」が126件(62.3%)となっており多数を占めている。また、「市及び委託先による運営」40件(19.8%)をあわせると166件となり、市が単独、あるいは民間相談事業所と合同で運営をしている状況は80%を超え、行政が主導的に運営していることが見て取れる。

行政職員の関与（問6）については、複数回答有ではあるが、「総合調整や助言等を行うが、直接、会議等には参加していない」が回答数424件のうち4件（0.9%）に留まり、「自立支援協議会の全ての会議に概ね出席している」が146件（34.4%）、「運営会議（事務局会議）」に出席している」が117件（27.6%）、「専門部会またはプロジェクトチーム等の委員として積極的に参加している」が72件（17.0%）、「委員として全体会に出席している」が66件（15.6%）と行政の深い関与を表している。

これは、「運営マニュアル」の中で、「運営は指定相談事業所に委託することは可能であるが地域の相談支援体制整備に市町村の役割が非常に大きいため、協議会の運営を委託する場合でも、地域自立支援協議会の事務局会議（運営会議）には、市町村の行政職員が参加し、共に考えていくことが必要です。」と行政の積極的な関与が標準として示されたことが大きく影響しており、それを基に各市が体制を整備し、運営が図られているものと考えられる。

⑥ 運営にあたっての関係者の意識

それでは、実際の運営について関係者はどのように感じているのか。自立支援協議会を円滑に進める重要な要素（問7）として、複数回答有ではあるが、「委員をはじめとした関係者の意識」が136件（41.6%）と半数近くを占め、その後に「明確な組織目標」が84件（25.7%）と続き、あとは「行政の関わり」、「中心的なリーダー」、「地域住民の理解と協力」の回答が並んでいる。その他の回答として、相談事業所をはじめとした福祉サービス事業所との連携を挙げたところもあった。

また、関係者のモチベーションを上げるための効果的なもの（問10）として、「地域の実態や課題等に関する情報の共有化」が72件（35.7%）と多数を占めたが、「地域課題の解決など成功体験の共有」も59件（29.2%）と約3割の回答があり、「活動等を通して得られるネットワークの構築」や「ケース検討や研修などによる援助技術の向上」の回答を上回った。また、その他の回答としては、関係者が個々の事情ではなく市全体という意識を持つことや協議会の自立した事業の展開、財政支援などの意見があった。

地域自立支援協議会の円滑な運営には関係者の意識の醸成が不可欠であり、情報の共有など風通しの良い組織体質が必要である。地域自立支援協議会には様々な機能が求められ、重層的な組織となり、多種多様な立場の人たちが関わることから、関係者が一体となれる明確な目標が立てられなければならない。地域自立支援協議会は国が新たに主導して設置を促したものであり、障害者が権利の主体となって地域で当たり前の生活が送れるよう、支援体制を作り上げる場として用意したものと解される。国の主導ということで、その設置目的は理解できても、これまでの行政との関係から関係者の中には協議会に対しての疑問や戸惑いをもつ者もいるだろう。こうした環境において、この仕組みが円滑に運営されるためには、関係者のモチベーションを上げる効果的な方法として「地域課題の解決など成功体験の共有」を求める声が多い

ことから、地域自立支援協議会が有意義な仕組みであることを多くの住民や関係者に目に見える形で示す必要があると筆者は考えている。

8 ま と め

以上、相模原市自立支援協議会が実施した調査について、地域自立支援協議会における実践と政策の連関の視点から分析し、考察してきた。ここでは、「住民の生活課題を起点にケース検討やサービス調整、社会資源の改善、開発等を行う相談支援事業の展開と障害福祉計画の運用へ」という「相談支援」の流れの中で、特に、個別課題の施策化・事業化に焦点をあて地域自立支援協議会の実態を明らかにしようとした。

調査結果からは、地域自立支援協議会における施策化・事業化に関しては、施策化・事業化の場としての組織の位置づけと、施策化・事業化を達成するための障害福祉計画への反映の仕組みが共に定着しつつあり、また、行政の関わりについても、総体的に深い関与が見られるなど枠組みとしては整備された状況となっている。しかしながら、地域自立支援協議会が実際に果している機能としては、情報共有やサービス調整が主なものとなっていて、施策化・事業化の成果についても、実現化されたケースは少ない状況である。

したがって、実践と政策の結合を実現する場としての「地域自立支援協議会」に対する現時点での評価は、全体として枠組みは整備されており、個別課題の把握やその集積としての地域課題に対する検討なども進められているものの、財政など政策的な事情で施策化・事業化を担保する道筋が明確に示せないことや、事業の熟成度や効果、公共性など事業計画自体の検討が行われる場とはなっていないことから、施策化・事業化の取り組みについては提案レベルに留まっている状況にあるといえるだろう。こうしたことは、一定の成果として受け止められる一方、活動を積み重ねていくうちに、構成員に無力感を与えかねず、地域自立支援協議会自体が活性化できない組織・仕組みとなってしまう危険性を孕んでいる。

法定化された今後、地域自立支援協議会の役割はますます重要性を増し、組織もより幅広く重層的になり、多くの人が関わり活動も活発化することから様々な領域・分野から多くの課題が抽出されるだろう。このような状況において、地域自立支援協議会をより円滑に運営するためには、関係者を含めた地域住民が住民主体の政策形成の場として強く意識するとともに、施策化・事業化を図る社会資源の開発・改善機能を強化し、実践と政策を結びつけることが求められる。

障害領域における政策形成には、問題発見から解決への専門的かつ技術的な見通しが必要となるため、権利主体である障害当事者や福祉労働者などの関係者、専門家、地域住民などによって検討を加えられた施策・事業がより効果的なものとなる。そして、課題整理や実施方法など詳細な制度・事業設計について、障害当事者や関係者、地域住民等の市民と、行政とが協

働して取り組むことが不可欠となる。このことは、まさに住民主体の政策形成であり、つまり住民自治の一つの取り組みである。こうした市民と行政との協働による政策形成の仕組みが確立されることは、地域福祉における実践と政策の連関が深まることであり、住民自治を進めるものとなる。地域自立支援協議会の運営の中で施策化・事業化に積極的に取り組む意義がここにある。

本論文では、政策形成の中での「実践」と「政策」の連関について、「地域自立支援協議会」がそれを推進する仕組みとして可能性を持っていることを多少なりとも論じることができたのではないかと考えているが、事例等が限定的なこともあって、十分な研究にはなっていない。

今後は、地域福祉推進における「実践」と「政策」の連関をより深化させるために、地域自立支援協議会でも運営の基本原則となっている「協働」について、漠然と捉えるのではなく、住民自治の進展や住民主体の地域福祉に寄与することを踏まえ、概念整理を行うとともに、人材育成や仕組みなどの推進基盤について具体的な方策を追求し、明らかにしていきたい。

〔注〕

- （１）川村匡由編著『市町村合併と地域福祉』2007年ミネルヴァ書房 川村匡由著3～4ページ参照
- （２）藤松素子『社会福祉原理論研究』2008年佛教大学通信教育部101ページ参照
- （３）岡崎祐司「第2章 地方自治と地域福祉」（岡崎祐司・河合克義・藤松素子編『現代地域福祉の課題と展望』2002年かもがわ出版）55～79ページ
- （４）岡崎祐司『社会福祉の政策・計画研究〔増補版〕』（前掲）59ページ参照
- （５）植田章『障害者福祉実践とケアマネジメント』2008年かもがわ出版9ページ参照

〔参考文献〕

- ・自立支援協議会の運営マニュアルの作成・普及事業企画編集委員会『自立支援協議会の運営マニュアル』2008年日本障害者リハビリテーション協会（厚生労働省助成事業：平成19年度障害保健福祉推進事業）
- ・特定非営利活動法人北海道ケアマネジメントネットワーク『地域自立支援協議会活性化のための事例集』2011年特定非営利活動法人北海道ケアマネジメントネットワーク（厚生労働省助成事業：平成22年度障害者総合福祉推進事業）

（すみこうち つかさ 社会福祉学研究科社会福祉学専攻修士課程修了）

（指導教員 岡崎 祐司 教授）

2012年9月26日受理

資料 障害者自立支援協議会アンケート（相模原市自立支援協議会実施）【一部抜粋】

《回答市の人口別状況》

区 分	市 数	区 分	市 数
10～20 万人	114 (56.4%)	～70 万人	2 (1.0%)
～30 万人	33 (16.3%)	～100 万人	6 (3.0%)
～40 万人	20 (9.9%)	～150 万人	4 (2.0%)
～50 万人	16 (7.9%)	～200 万人	2 (1.0%)
～60 万人	5 (2.5%)	計	202 (100%)

《回答者の状況》

回 答 者	市 数
相談支援事業所担当者	2 (1.0%)
相談支援事業所担当者と行政担当者	1 (0.5%)
行政担当者	199 (98.5%)
計	202 (100%)

問 3 自立支援協議会の運営方法について

市直営	126	62.3%
委託	26	12.9%
市及び委託先による運営・他	40	19.8%
未記入	10	5.0%

問 4 貴市では、貴自立支援協議会をどのように位置づけていますか。(1つ)

ア 情報交換の場	38	18.8%
イ 審議会的な役割を果たす場	15	7.4%
ウ 行政サービスの調整の場	5	2.5%
エ 行政サービスの調整を含めたケアマネジメントを行う場	21	10.4%
オ 地域課題を事業化・施策化につなげる場	94	46.5%
カ その他	23	11.4%
キ 未記入	6	3.0%

問 5 貴自立支援協議会で重要視している協議会の機能はどれですか。(2つ以内)

ア 情報機能	130	37.5%
イ 調整機能	101	29.1%
ウ 開発機能	46	13.3%
エ 教育機能	12	3.4%
オ 権利擁護機能	8	2.3%
カ 評価機能	35	10.1%
キ その他	15	4.3%

問 6 貴市で自立支援協議会の運営を所管する部署（行政）の職員は、貴自立支援協議会にどのような関与していますか（当てはまるもの全て）

ア 自立支援協議会の全ての会議に概ね出席している	146	34.4%
イ 委員として全体会に出席している	66	15.6%
ウ 運営会議（事務局会議）に出席している	117	27.6%
エ 専門部会またはプロジェクトチーム等の委員として積極的に参加している	72	17.0%
オ 総合調整や助言等は行うが、直接、会議等には参加していない	4	0.9%
カ その他	19	4.5%

問 7 貴自立支援協議会では、円滑に運営するための要素で重要と思うものは何ですか。(2つ以内)

ア 委員をはじめとした関係者の意識	136	41.6%
イ 行政の関わり	35	10.7%
ウ 地域住民の理解と協力	32	9.8%
エ 明確な組織目標	84	25.7%
オ 中心的リーダーの存在	33	10.1%
カ その他	7	2.1%

問 8 貴自立支援協議会は、貴市障害福祉計画にどの程度関与していますか。(複数回答可)

ア 策定検討組織への関与がある	63	25.5%
イ 進行政管理への関与がある	60	24.3%
ウ 政策提言するルートがある	53	21.4%
エ 関与していない	39	15.8%
オ その他	32	13.0%

問 9 貴市では、自立支援協議会で検討した案件を障害福祉計画への反映、施策化・事業化する用意はありますか。(1つ)

ア 施策化・事業化することを前提に取り扱う	35	17.3%
イ 施策化・事業化に関し、検討項目として取り扱う	95	47.0%
ウ 施策化・事業化に関しては、参考意見として受け止める	46	22.8%
エ 施策化・事業化に関しては、想定していない	1	0.5%
オ その他	11	5.5%
カ 未回答	14	6.9%

問 10 自立支援協議会関係者のモチベーションをさらに上げるには、どのようなことが効果的であると考えますか。（1つ）

ア	地域の実態や課題等に関する情報の共有化	72	35.7%
イ	活動等を通して得られるネットワークの構築	35	17.3%
ウ	ケース検討や研修などによる援助技術の向上	18	8.9%
エ	地域課題の解決など成功体験の共有	59	29.2%
オ	その他	3	1.5%
カ	未回答	15	7.4%

問 15 貴自立支援協議会では個別ケースなどの検討会を行っていますか。

ア	行っている	144	71.3%
	(a) 年間（平成 21 年度）の開催回数		
	0～6 回	…38 件（42.2%）	
	7～15 回	…23 件（25.6%）	
	16～30 回	…8 件（8.9%）	
	31～50 回	…5 件（5.6%）	
	51 回以上	…16 件（17.7%）	
	(b) どのような目的で開催しましたか。（複数可）		
	情報共有に関すること	…93 件（38.3%）	
	制度化されたサービスの調整に関すること	…62 件（25.5%）	
	社会資源の開発、発掘にすること	…47 件（19.3%）	
	事業化・施策化に関すること	…22 件（9.1%）	
	その他	…19 件（7.8%）	
イ	行っていない	58	28.7%

問 16 個別ケースを検討し、解決がはかられない場合の対応として、当てはまるもの全てを選び○をつけて下さい。また最も多いものに1つ◎をつけて下さい。

		○		◎	
ア	継続検討する	162	45.8%	52	68.4%
イ	部会やワーキングを活用し、専門的に研究する	88	24.9%	14	18.4%
ウ	市へ提言、要望する	27	7.6%	2	2.6%
エ	終結	17	4.8%	1	1.3%
オ	他の組織・機関に引き継ぐ	44	12.4%	5	6.6%
カ	その他	16	4.5%	2	2.7%

問 17 個別ケース、処遇困難ケースの検討が事業化・施策化された例はありますか。

ア	ある	42	20.8%
イ	ない	110	54.5%
ウ	未回答	50	24.7%

問 18 問 17 で「アある」と回答した場合、その要因で重要だと思うものを2つお選び下さい。

ア	従前からの課題であった	29	33.3%
イ	提案の段階で十分に事業計画が精査されていた	8	9.2%
ウ	予算的に対応できた	20	23.0%
エ	他市町村で実施済みの提案内容であった	7	8.0%
オ	現状の施策より効果的なことが見込まれた	6	6.9%
カ	モデル的に関係者が実践していた提案内容であった	2	2.3%
キ	緊急性があった	7	8.1%
ク	その他	8	9.2%

問 19 問 17 で「イない」の回答した場合、その要因を2つお選び下さい。

ア	事業的に未成熟な内容であった	26	14.5%
イ	将来需要が大きすぎて、とても財源が見込めない	24	13.3%
ウ	国や県で制度化されていない	31	17.2%
エ	事業の必要性が乏しいと判断したから	18	10.0%
オ	既存施策と比較して優先順位が低い	33	18.3%
カ	その他	48	26.7%